

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**

Manizales, veinticuatro (24) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

Sentencia: 192-2021
Radicación: 17-001-33-39-007-2021-00250-00
Acción/medio de control: Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o actos administrativos
Demandante: Daniel Alfredo Ortega Monsalve
Demandado: Municipio de Riosucio

Procede el despacho a decidir sobre las pretensiones formuladas en el proceso de la referencia.

ANTECEDENTES:

I.- LA DEMANDA:

El señor **DANIEL ALFREDO ORTEGA MONSALVE** mediante escrito presentado el día 25 de octubre de 2021, en ejercicio del medio de control consagrado en el artículo 146 del C.P.A.C.A., demandó al **MUNICIPIO DE RIOSUCIO** solicitando el cumplimiento del artículo 159 de la Ley 769 de 2002, correspondiente al Código Nacional de Tránsito, en concordancia con el artículo 818 del Estatuto Tributario.

Funda la pretensión de cumplimiento de las normas anteriores en los hechos y argumentos que seguidamente se refieren:

La Secretaría de Tránsito de Riosucio impuso los siguientes comparendos: Nos 99999999000000280166 del 27 de junio de 2011; 9999999900000055591 del 20 de diciembre de 2010; 9999999900000054831 del 27 de noviembre de 2010 y 9999999900000054830 también del 27 de noviembre de 2010.

Indica que han transcurridos más de tres años luego de la notificación del mandamiento de pago y sin embargo esa dependencia no ha declarado la prescripción de las sanciones económicas.

A continuación, cita el contenido de algunas normas, así como el concepto del Ministerio de Transporte No 20191340341551 del 17 de julio de 2019 y algunos apartes jurisprudenciales que apoyan sus pretensiones. Aunque el **MUNICIPIO DE RIOSUCIO** inició el proceso de cobro coactivo, con base en lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución Política, concluye que el

fenómeno de la prescripción también es aplicable a este tipo de actuaciones administrativas.

Refiere que el artículo 100 de la Ley 1437 de 2011 autoriza la aplicación de las normas del Estatuto Tributario en el procedimiento de cobro coactivo que no tengan reglas especiales; de ahí que el contenido del artículo 818 de ese Estatuto debe aplicarse en su caso teniendo en cuenta que además el artículo 826 exige no sólo el inicio del cobro coactivo sino la notificación del mandamiento de pago.

Advierte que conforme a la sentencia del Consejo de Estado del 11 de febrero de 2016, la prescripción de 5 años establecida en el artículo 817 del Estatuto Tributario no es aplicable en estos casos. Esta jurisprudencia debe ser aplicada por las autoridades administrativas según lo dispuesto en el artículo 10 del C.P.A.C.A.; de lo contrario, aquellas podrían incurrir en el tipo penal descrito como fraude a resolución judicial.

II. TRAMITE PROCESAL

La demanda se presentó el día 25 de octubre de 2021, siendo admitida mediante auto del 28 de octubre de la misma anualidad.

Luego de notificada, el **MUNICIPIO DE RIOSUCIO** presentó escrito solicitando la nulidad de lo actuado¹. Esta petición fue resuelta de manera adversa mediante Auto del 11 de noviembre de 2021²; en esa misma providencia se incorporaron pruebas y se decretaron otras oficiosamente.

III. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

MUNICIPIO DE RIOSUCIO.

Su intervención se limitó a solicitar la nulidad del trámite constitucional sin que presentara un pronunciamiento de fondo con respecto a los hechos y pretensiones de la demanda.

CONSIDERACIONES

PROBLEMA Y ANÁLISIS JURÍDICO:

Teniendo en cuenta la demanda y su contestación, el Despacho advierte que deben resolverse los siguientes planteamientos:

En primer lugar ¿Resulta procedente la acción de cumplimiento para obtener la aplicación de los artículos 159 de la Ley 769 de 2002 en concordancia con el artículo 818 del Estatuto Tributario, relacionados con la prescripción de la acción de cobro coactivo en materia de tránsito?

¹ Archivo 07

² Archivo 09

En caso de que la respuesta al interrogante anterior sea positiva deberá determinarse: ¿Ha transcurrido el término de prescripción de la acción de cobro coactivo de los comparendos Nos 99999999000000280166 del 27 de junio de 2011; 99999999000000055591 del 20 de diciembre de 2010; 99999999000000054831 del 27 de noviembre de 2010 y 99999999000000054830 también del 27 de noviembre de 2010?

Para resolver el asunto se abordará el estudio de los siguientes subtemas: **i)** Premisas normativas y jurisprudenciales de la acción de cumplimiento y **ii)** Caso concreto.

Se advierte que el **MUNICIPIO DE RIOSUCIO** no se pronunció frente al requerimiento realizado para que suministrara la información decretada como prueba; sin embargo, el Despacho considera que el material probatorio aportado por el accionante es suficiente para adoptar una decisión de fondo frente a las pretensiones.

i) Premisas normativas y jurisprudenciales.

Generalidades de la acción de cumplimiento

El ámbito dentro del cual la Acción de Cumplimiento adquiere su significación y sentido como mecanismo de protección de los derechos de los particulares y garantía de realización de los fines del Estado está dado, naturalmente, por el incumplimiento de un deber a cargo de la administración que se expresa a través de normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos.

En estos eventos, el particular está facultado para acudir ante el funcionario judicial competente –los jueces de la jurisdicción administrativa. Esta solicitud tiene como fin remediar la acción u omisión de la autoridad que incumple o ejecuta actos o hechos que permiten deducir inminentemente la inobservancia de un deber de la administración.

El fundamento constitucional del medio de control de cumplimiento se encuentra contenido en el artículo 87 de la Carta, así:

Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo.

En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido

En desarrollo de la citada disposición se expidió la Ley 393 de 1997, en la cual se dispuso:

Artículo 1º.-Objeto. Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o Actos Administrativos.

Artículo 2º.-Principios. Presentada la demanda, el trámite de la Acción de Cumplimiento se desarrollará en forma oficiosa y con arreglo a los principios de publicidad, prevalencia del derecho sustancial, economía, celeridad, eficacia y gratuidad.

(...)

Artículo 8º.- Procedibilidad. La Acción de Cumplimiento procederá contra toda acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir inminente incumplimiento de normas con fuerza de Ley o Actos Administrativos. También procederá contra acciones u omisiones de los particulares, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.

Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud. Excepcionalmente se podrá prescindir de este requisito, cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable para el accionante, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.

Artículo 9º.- Improcedibilidad. La Acción de Cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la Acción de Tutela. En estos eventos, el Juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de Tutela.

Tampoco procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o Acto Administrativo, salvo, que de no proceder el Juez, se siga un perjuicio grave e inminente para el accionante. (Inciso 2 declarado EXEQUIBLE, excepto la expresión "la norma o" que se declara INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional Sentencia C-193 de 1998

Parágrafo.- La Acción regulada en la presente Ley no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos.

Con la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el legislador incluyó este medio de control en el artículo 146 de la ley 1437 de 2011 denominándolo cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos.

Sobre la naturaleza de la acción de cumplimiento la Corte Constitucional en sentencia C-319 de 2013, señaló:

La jurisprudencia de la Corte, a partir de la interpretación de esta norma superior, ha insistido en que la acción de cumplimiento tiene raigambre constitucional, naturaleza pública y un vínculo necesario con la vigencia del orden jurídico. Es, ante todo, un mecanismo judicial para evitar que los preceptos legales y las actuaciones administrativas permanezcan en una simple eficacia simbólica, sin que adquieran materialidad, incumpléndose con ello los fines estatales perseguidos por la norma legal o el acto de la administración. En términos de la Corte “[e]l objeto y finalidad de esta acción es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge

de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter.

Este medio de control se constituye en un instrumento idóneo para obtener la materialización de las leyes y actos administrativos frente a autoridades renuentes a su cumplimiento; así, se garantiza la vigencia del ordenamiento jurídico para lo cual ha sido dotado por el legislador de un trámite simple, preferente y expedito.

ii) Requisitos de procedibilidad

Ahora bien, para que la Acción de Cumplimiento prospere, del contenido de la Ley 393 de 1997 se desprende que se deben cumplir los siguientes requisitos mínimos³:

i) Que el deber que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1º)⁴.

ii) Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas que deba cumplir y frente a los cuales se haya dirigido la acción de cumplimiento (Arts. 5º y 6º).

iii) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de instaurar la demanda, bien sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (Art. 8º). El artículo 8 señala que, excepcionalmente, se puede prescindir de este requisito "cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable" caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.

iv) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia esta que hace improcedente la acción. También son causales de improcedibilidad pretender la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela o el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración (Art. 9º).

Con base en los anteriores parámetros normativos y jurisprudenciales a continuación se abordará el caso en concreto.

³ Consejo de Estado, Sección Quinta, C.P. Alberto Yepes Barreiro, tres (3) de julio de dos mil trece (2013), Radicación número: 25001-23-41-000-2013-00450-01(ACU),

⁴ Esto excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices.

iii)Análisis del Caso Concreto:

De la renuencia

El inciso segundo del artículo 8° de la Ley 393 de 1997, en concordancia con el numeral 5° del artículo 10 *ibídem*, estableció un requisito de procedibilidad de esta acción constitucional. Para el efecto debe aportarse prueba de haber pedido a la entidad demandada, en forma directa y con anterioridad al ejercicio de la acción, el cumplimiento del deber legal o administrativo presuntamente desatendido por aquélla y que la autoridad requerida se ratifique en el incumplimiento o guarde silencio frente a la solicitud. De esta manera quedará acreditada la renuencia de la respectiva autoridad administrativa y el actor podrá ejercer la acción de cumplimiento.

Sin embargo, la misma disposición establece una excepción a la regla general y es que cuando al cumplir a cabalidad el anterior requisito se genere un inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable, se exonera al accionante de cumplir con esta formalidad.

Para este caso el señor **DANIEL ALFREDO ORTEGA MONSALVE** allegó copia del derecho de petición que dirigió al municipio demandado. Inicialmente el escrito fue enviado al Departamento de Caldas, pero el Grupo de Cobro Coactivo se encargó de redirigir la petición al **MUNICIPIO DE RIOSUCIO**.

La entidad territorial se pronunció mediante oficio SSM 2021-275 del 20 de agosto de 2021 exponiendo los argumentos por los cuales considera que no es procedente decretar la prescripción de los comparendos impuestos en contra del accionante.

Con base a lo anterior, el Juzgado considera que el requisito de la renuencia se encuentra satisfecho y en consecuencia se procede al análisis de la procedencia de la acción.

Procedencia de la acción.

Del contenido del artículo 9 de la Ley 393 de 1997 ya transcrito, se infiere que la acción de cumplimiento resulta improcedente en los siguientes supuestos:

- ✓ Cuando el mecanismo procedente sea la acción de tutela
- ✓ Cuando el demandante tenga o haya tenido la oportunidad de lograr el cumplimiento de la norma o acto administrativo a través de otro mecanismo judicial.
- ✓ Cuando se pretenda el cumplimiento de normas que establezcan gastos.

Como ya se mencionó, el legislador reglamentó esta acción constitucional bajo un criterio de procedencia subsidiario; es decir que, si existen otros mecanismos jurídicos para lograr el efectivo cumplimiento, en este caso de una ley, el juez constitucional no puede desplazar al juez natural alterando las competencias que han sido asignadas en las diferentes autoridades judiciales.

El señor **ORTEGA MONSALVE** pretende el cumplimiento del artículo 159 de la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito), norma que define en tres años contados desde la ocurrencia del hecho, el término de prescripción de las sanciones impuestas por infracciones a las normas de tránsito. Igualmente solicita el cumplimiento el artículo 818 del Estatuto Tributario, disposición que establece la interrupción del término de prescripción de la acción de cobro con la notificación del mandamiento de pago; una vez notificado el mandamiento, el término nuevamente comienza a correr también por tres años.

En este caso, con la demanda se allega copia de los mandamientos de pago expedidos por el **MUNICIPIO DE RIOSUCIO** Nos 2909 del 27 de julio de 2018; 9111 del 05 de marzo de 2020; 8853 del 05 de marzo de 2020 y 9121 del 05 de marzo de 2020. Conforme al oficio No SSM-2021-275 del 20 de agosto de 2021.

Según el accionado, los mandamientos de pago fueron notificados por aviso atendiendo lo dispuesto en la normatividad aplicable; no obstante, el ente territorial no intervino para acreditar que efectivamente ya procedió a notificar esos actos administrativos.

Conforme a las pretensiones del accionante, el Despacho concluye la acción de cumplimiento resulta improcedente en este caso porque existe otro medio judicial para hacer hacerlas efectivas. Precisamente dentro del proceso de cobro coactivo que adelanta el ente territorial, el demandante tiene la posibilidad de proponer la excepción de prescripción en contra del mandamiento de pago; en caso de no prosperar la misma procede el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en los términos del artículo 101 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

De otro lado, si el demandante considera que los mandamientos de pago expedidos por el **MUNICIPIO DE RIOSUCIO** no fueron notificados en legal forma, esta situación también puede ser alegada dentro del proceso de cobro coactivo y en caso de resolverse de manera contraria a sus intereses también resulta procedente el medio de control ya mencionado.

El Consejo de Estado, al resolver una acción de tutela en contra de providencia judicial que a su vez decidió sobre pretensiones similares a las que se plantean en esta ocasión, expuso lo siguiente:

Ahora, si bien es cierto la pretensión última del aquí accionante es que se declare la prescripción del comparendo que le fue impuesto, también lo es que al interior del proceso de cumplimiento no logró superar el examen de procedibilidad, por lo cual en esta sede es ese aspecto el que es objeto de estudio. (...)

En efecto, la Ley 393 de 1997, mediante la cual se desarrolló la acción de cumplimiento, en su artículo 9º estipuló que la acción de cumplimiento no procede para la protección de derechos que pueden ser protegidos a través de la acción de tutela o cuando exista otro instrumento judicial para lograr el cumplimiento de un acto administrativo, como se expuso en el acápite anterior.

En esa medida, la mencionada acción sólo puede ser instaurada ante la ausencia de otros instrumentos judiciales, lo cual no se cumplió en el presente asunto, pues el accionante cuenta con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.⁵

Es cierto que la misma Ley 393 de 1997 contempló la procedencia de la acción de cumplimiento a pesar de que existieran otros mecanismos judiciales, pero solamente cuando se acreditaran los presupuestos de necesidad, urgencia, gravedad e inminencia del perjuicio. En este caso la parte interesada no probó tales circunstancias y en consecuencia este Juzgado no puede abordar el análisis de los demás problemas jurídicos planteados.

En el aspecto probatorio de esta acción constitucional es importante tener en cuenta que, de acuerdo con la jurisprudencia del Alto Tribunal Contencioso Administrativo, resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 167 del Código General del Proceso que asigna la carga de la prueba al demandante:

Dentro del contexto de la carga de la prueba en este medio de control en específico también se ha expresado por el Consejo de Estado que “incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”. Por lo tanto, en materia de acción de cumplimiento, corresponde al actor probar los hechos que alega como indicativos de la inobservancia de la norma o del acto administrativo cuyo cumplimiento demanda⁶

En consecuencia, dado que tampoco se probaron las circunstancias excepcionales, la presente acción de cumplimiento no resulta procedente.

COSTAS.

En esta oportunidad, el Juzgado no hará especial condena en costas, pues no se configuran los elementos constitutivos que fija la ley para su condena.

De acuerdo con lo expuesto, el **JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A

PRIMERO: DECLARAR improcedente el presente medio de control por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: SIN COSTAS.

⁵ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia del 13 de diciembre de 2017, C.P William Hernández Gómez expediente 11001-03-15-000-2017-03140-00(AC)

⁶ Sección Quinta, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 27 de marzo de 2014, Consejero Ponente Alberto Yepes Barreiro Radicación número: 25000-23-41-000-2013-00444-01(ACU).

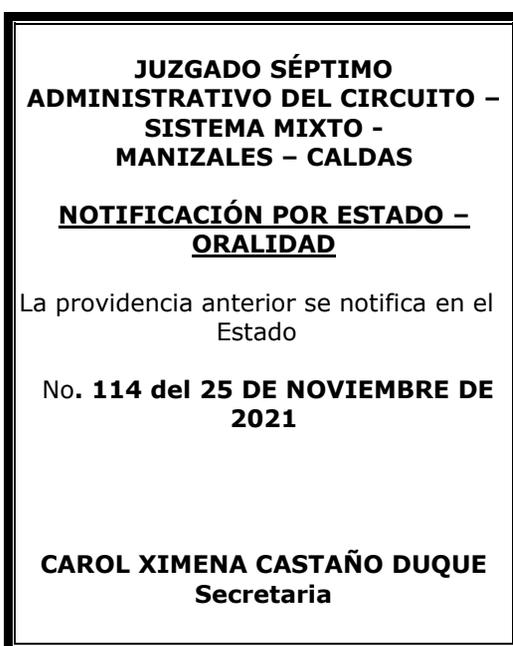
TERCERO: NOTIFICAR esta providencia a los interesados tal y como lo dispone el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

CUARTO: EJECUTORIADA esta providencia, **LIQUÍDENSE** los gastos del proceso, **DEVUÉLVANSE** los remanentes si los hubiere y **ARCHÍVENSE** las diligencias, previas las anotaciones pertinentes en el programa informático Justicia Siglo XXI. Desde ahora se ordena la expedición de las copias que soliciten las partes, conforme a lo previsto en el artículo 114 del Código General del Proceso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

**JACKELINE GARCÍA GÓMEZ
JUEZA**

Pfcr/ P.U



Firmado Por:

**Jackeline Garcia Gomez
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
007
Manizales - Caldas**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**848c6030c14e6c28c96666456a1e198237fa73821dd3f639b6282a2020
a49555**

Documento generado en 24/11/2021 03:51:51 PM

**Valide este documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**